Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12146**

18. Wahlperiode 26.04.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/9526, 18/9909, 18/10102 Nr. 8 –

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben

A. Problem

Die deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten stehen teilweise nicht im Einklang mit den Anforderungen der UN ECE Aarhus-Konvention und den einschlägigen EU-Richtlinien und müssen deshalb angepasst werden.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs unter Buchstabe a in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Annahme einer Entschließung unter Buchstabe b mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird wie folgt geändert:

aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

‚bb) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Unberührt bleiben

1. § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung,
2. § 17 Absatz 3 Satz 3 bis 5 und § 19 Absatz 2 Satz 5 bis 7 des Standortauswahlgesetzes sowie
3. § 15 Absatz 3 Satz 2 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz, § 17a Absatz 5 Satz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes, § 6 Absatz 9 des Windenergie-auf-See-Gesetzes, § 15 Absatz 5 und § 16 Absatz 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und andere entsprechende Rechtsvorschriften.“ ‘

bb) Nach Buchstabe a wird folgender Buchstabe b eingefügt:

‚b) In Absatz 3 wird die Angabe „Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2“ durch die Angabe „Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 oder 5“ ersetzt.‘

cc) Der bisherige Buchstabe b wird Buchstabe c.

b) Nummer 2 Buchstabe b Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. Widerspruch oder Klage gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 oder 6 müssen jedoch spätestens binnen zweier Jahre, nachdem der Verwaltungsakt erteilt wurde, erhoben werden. Satz 1 gilt entsprechend, wenn eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 entgegen geltenden Rechtsvorschriften nicht getroffen worden ist und die Vereinigung von diesem Umstand Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

c) Nummer 4 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Buchstabe b wird folgender Buchstabe c eingefügt:

‚c) Dem Wortlaut des § 4 Absatz 1b wird folgender Satz vorangestellt:

„Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften führt nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b oder 5, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.“ ‘

bb) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe d.

d) Nummer 5 wird wie folgt geändert:

aa) § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Klagebegründungsfrist

Eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 hat innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 oder gegen deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn die Voraussetzung nach § 87b Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung erfüllt ist. § 87b Absatz 3 Satz 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn die Person oder die Vereinigung in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte.“

bb) § 8 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Dieses Gesetz gilt für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 6,

1. die am … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] noch keine Bestandskraft erlangt haben oder
2. die nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder hätten ergehen müssen.“

2. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 Buchstabe b werden in Absatz 1c Satz 2 nach dem Wort „beruhen“ das Komma und die Wörter „es sei denn, die vorgebrachten Einwendungen sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung“ gestrichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

b) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

‚2. In § 9a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 werden nach dem Wort „Frist“ die Wörter „für das Verfahren über die Zulässigkeit des Vorhabens“ eingefügt.‘

3. Artikel 3 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

‚bb) In Satz 5 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „für das Genehmigungsverfahren“ eingefügt.‘

b) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

‚3. § 23b Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 3 werden die Wörter „§ 10 Absatz 3 Satz 4“ durch die Wörter „§ 10 Absatz 3 Satz 4 erster Halbsatz“ ersetzt.

b) Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„§ 10 Absatz 3 Satz 5 und Absatz 3a gilt entsprechend.“ ‘

4. Artikel 14 wird wie folgt gefasst:

, Artikel 14

Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren

In § 11a Absatz 4 Satz 1 der Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel … der Verordnung vom … (BGBl. I S. …) geändert worden ist, werden nach dem Wort „Einwendungsfrist“ die Wörter „für das Genehmigungsverfahren“ eingefügt.‘

5. In Artikel 15 werden die Nummern 1 und 2 wie folgt gefasst:

‚1. In § 7 Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „werden“ die Wörter „für das Genehmigungsverfahren“ eingefügt.

2. In § 7a Absatz 1 Satz 3 werden nach den Wörtern „nach Ablauf der Einwendungsfrist“ die Wörter „für das Genehmigungsverfahren“ eingefügt.‘;

b) folgende Entschließung anzunehmen:

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in der kommenden Legislaturperiode einen Gesetzentwurf zur vollständigen Integration der naturschutzrechtlichen Verbandsklage nach § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes in das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vorzulegen; diese Überführung soll ohne inhaltliche Abstriche erfolgen und dient ausschließlich der besseren Systematisierung des Bundesrechts, und

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. ihm vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Novelle zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz über die praktischen Erfahrungen im Vollzug zu berichten; dabei soll insbesondere mitgeteilt werden, ob es zu einer Zunahme von umweltrechtlichen Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz und zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren gekommen ist.“

Berlin, den 26. April 2017

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bärbel Höhn
Vorsitzende

Oliver Grundmann
Berichterstatter

Dr. Matthias Miersch
Berichterstatter

Hubertus Zdebel
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Oliver Grundmann, Dr. Matthias Miersch, Hubertus Zdebel und Peter Meiwald

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/9526** wurde in der 187. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. September 2016 bzw. in der 190. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. September 2016 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf **Drucksache 18/9909** wurde gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Drucksache 18/10102 Nr. 8) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, Konformität der deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten mit den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 2 und 3 der Aarhus-Konvention herzustellen. Diese vorgesehenen Anpassungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) sollen im Wege einer eins zu eins Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben erfolgen. Zur Umsetzung des Beschlusses V/9h der Vertragsstaatenkonferenz soll im Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention die Einschränkung in § 2 Absatz 1 und 5 des UmwRG auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ ersatzlos entfallen. Demgegenüber soll im Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention an diesem Kriterium festgehalten werden (siehe § 2 Absatz 1 Satz 2 UmwRG (neu)).

Änderungsbedarf ergibt sich zudem aus dem Beschluss V/9h der Vertragsstaatenkonferenz, weil es einer vollständigen Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention im deutschen Recht bedarf. Hierzu wird der Anwendungsbereich in § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG gemäß den Vorgaben der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention um die neuen Nummern 4 bis 6 erweitert, um zukünftig die Anwendung umweltbezogener Bestimmungen durch Privatpersonen und Behörden überprüfbar zu machen. Die Möglichkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage wird damit auf Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen ausgedehnt, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, ferner auf Entscheidungen über die Zulässigkeit von anderen Vorhaben als Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen im Sinne der UVP-Richtlinie und der Industrieemissionsrichtlinie der EU, bei denen umweltrechtliche Vorschriften Anwendung finden, sowie auf Entscheidungen über behördliche Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen nach umweltrechtlichen Vorschriften.

Des Weiteren soll mit dem Entwurf das Urteil des EuGH (Rechtssache C-137/14) vom 15. Oktober 2015 umgesetzt werden. In diesem Urteil hat der EuGH entschieden, dass die Präklusion von Einwendungen tatsächlicher Art im gerichtlichen Verfahren eine Beschränkung darstellt, für die es in Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU und Artikel 25 der Richtlinie 2010/75/EU keine Grundlage gibt. Die entsprechende Regelung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ist daher zu streichen. Vorgesehen ist jedoch die Klarstellung durch einen neuen § 5 UmwRG, wonach ein Ausschluss von Einwendungen dann möglich ist, wenn deren erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Die Möglichkeit zur Zurückweisung eines solchen Vorbringens hat der EuGH in seinem Urteil ausdrücklich zugelassen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Einwendungsausschluss im Verwaltungsverfahren kann dagegen auch nach der Entscheidung des EuGH beibehalten werden; die entsprechenden Regelungen in verschiedenen Fachgesetzen sind dementsprechend zu konkretisieren. Um der Öffentlichkeit einen ausreichenden Zeitraum für die Erhebung von Einwendungen zu eröffnen, sollen die Einwendungsfristen zusätzlich generell um zwei Wochen verlängert werden. Bei komplexen Zulassungsverfahren, in denen Unterlagen mit einem erheblichen Umfang gesichtet werden müssen, wird überdies die Möglichkeit zu einer weiteren Verlängerung der Einwendungsfrist bis zu dem Zeitpunkt geschaffen, der auch den beteiligten Behörden für ihre Stellungnahme eingeräumt ist. Damit ist sichergestellt, dass geltende Genehmigungsfristen nicht verlängert werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse sowie des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 142. Sitzung am 26. April 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 110. Sitzung am 26. April 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 110. Sitzung am 26. April 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme übermittelt:

‚Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 18/559) in seiner 53. Sitzung am 21. September 2016 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (Drucksache 18/9526) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

„Der Gesetzentwurf führt zu Verbesserungen der zivilgesellschaftlichen Teilhabe und Verantwortung (Bezug zu Grundlagen der Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht S. 27 I 5. Lit. d; Managementregel 9 „Sozialen Zusammenhalt stärken“ sowie Agenda 21, Präambel des Teil III: „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“). Ziel ist, die Verfahrensrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie von anerkannten Umweltvereinigungen zu stärken. Durch den Gesetzentwurf wird die dritte Säule der Aarhus-Konvention - der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten - auf breiterer Basis als bisher in nationales Recht umgesetzt. Durch eine aktive Mitwirkung von Bürgerinnen, Bürgern und Umweltvereinigungen kann Problemen bei der Umsetzung und Anwendung des nationalen und europäischen Umweltrechts effektiv entgegengewirkt werden. Die Eröffnung wirksamer Rechtsbehelfsmöglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltvereinigungen ergänzt und komplettiert die bestehenden Beteiligungsrechte in Planungs- und Zulassungsverfahren. Dies gilt insbesondere für Handlungen einschließlich Unterlassungen, die nicht nur Individualgüter, sondern auch Umweltgüter der Allgemeinheit beeinträchtigen können. Mit einem verbesserten Rechtsschutz wird die Durchsetzung umweltrechtlicher Anforderungen gestärkt und damit den Belangen der Umwelt als einer wesentlichen Komponente der nachhaltigen Entwicklung Geltung verschafft.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregel:

Managementregel 9 (Sozialer Zusammenhalt: Armut und Ausgrenzung vorbeugen, Chancen ermöglichen, demografischen Wandel gestalten, Beteiligung aller am gesellschaftlichen Leben)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist nicht erforderlich.‘

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat in seiner 87. Sitzung am 22. Juni 2016 einstimmig beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ durchzuführen, die am 26. September 2016 (91. Sitzung) stattfand. An der Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

– **Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.** (BDI),
Oliver Schollmeyer,

– **Dr. Frank Fellenberg**
Deutscher Anwaltverein,

– **Prof. Dr. Remo Klinger**
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte,

– **Prof. Dr. Sabine Schlacke**
Westfälische Wilhelms-Universität Münster,
Institut für Umwelt- und Planungsrecht,

– **Dirk Teßmer**
Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer,

– **Dr. Michael Zschiesche**
Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU).

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die hierzu eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sowie das Wortprotokoll der Anhörung sind der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich (www.bundestag.de).

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 in seiner 117. Sitzung am 26. April 2017 abschließend beraten.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)482 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt V dieses Berichts ergibt.

Des Weiteren haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)483 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die Fraktion DIE LINKE. hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)479 eingebracht:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der am 30.10.2001 in Kraft getretenen Aarhus-Konvention, die auch die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat, soll ein umfassender Zugang der Bevölkerung zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eröffnet werden. Seit 15 Jahren ist die Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland jedoch mangelhaft. So wurde im Jahr 2011 vom Europäischen Gerichtshof entschieden, dass die Klagerechte von Umweltvereinigungen unzulässigerweise auf solche Fälle eingeschränkt waren, in denen auch Einzelpersonen klagebefugt sind. Mit dem Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention vom Juli 2014 zur eingeschränkten Rügebefugnis auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ sowie zur Beschränkung der Klagebefugnis in vielen sektoralen Gesetzen wurde entschieden, dass die Bundesrepublik gegen die Aarhus-Konvention verstoßen hat. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 15.10.2015 (Rechtssache C-137/14) wurde klargestellt,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass auch der in Deutschland praktizierte Ausschluss des Vorbringens von Argumenten in Gerichtsverfahren, soweit diese nicht im vorausgegangenen Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden, unzulässig ist.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorschriften sollen angeblich die Anforderungen der Aarhus-Konvention und einschlägiger EU-Richtlinien in nationales Recht vollständig umgesetzt werden.

Doch die Bundesregierung will ihre bisherige Politik der sehr restriktiven Umsetzung der Aarhus-Konvention mit dem neuen Gesetzentwurf fortsetzen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung bewirkt keine vollständige Umsetzung der sich aus den internationalen Vorgaben ergebenden Verpflichtungen und verletzt weiterhin europäisches Recht und Völkerrecht. Darauf wurde in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 26.9.2016 von der Mehrheit der Sachverständigen deutlich verwiesen. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seiner Publikation „Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes" im Oktober 2016 ausgeführt, dass der Gesetzentwurf Einschränkungen des Klagerechts enthält, die entfallen müssen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Nach wie vor ist der Anwendungsbereich zu eng gefasst. So bezieht sich § 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention nicht lediglich auf Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge. Vielmehr muss jedwedes staatliches Handeln oder Unterlassen der gerichtlichen Überprüfung auf Übereinstimmung mit den Vorschriften des Umweltrechts zugänglich sein. Damit sind auch Satzungsbeschlüsse und Verordnungen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen.

Dem Gesetzentwurf mangelt es an einer systematischen Berücksichtigung von Entscheidungen im Rahmen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) oder des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG). Hier sind entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Es verstößt gegen die Rechtssystematik, bestimmte Pläne und Programme ausdrücklich von der Klagebefugnis auszunehmen, wie es § 16 Absatz 4 Satz 2 UVPG-E bestimmt. Insbesondere werden bestimmte Raumordnungspläne, die Flächen für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, von der Klagebefugnis der Verbände ausgenommen. Diese Privilegierung des Bergbaus steht in direktem Gegensatz zu seinen erheblichen Umweltauswirkungen und ist daher zu streichen. Aus Gründen einer effektiven Durchsetzung des Umweltschutzes ist auch klarzustellen, dass die Erteilung bergrechtlicher Erlaubnisse und Bewilligungen von den Verbänden gerichtlich angegriffen werden kann.

Gemäß dem Beschluss V/9h der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom Juli 2014 hat die Bundesrepublik Deutschland die Rügebefugnis unzulässig auf „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen" eingeschränkt. Der Gesetzentwurf sieht den Wegfall dieser Einschränkung vor, führt aber durch eine neue Anforderung praktisch zum bisherigen Ergebnis. So sollen Rechtsbehelfe nur dann begründet sein, wenn der Rechtsverstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Da dies in der Regel ausschließlich Ziele des Umweltschutzes sein werden, wird die Anforderung der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz unterlaufen. Dies provoziert eine erneute Entscheidung der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Zwar soll aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die bisherige Vorschrift über die materielle Präklusion im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz entfallen. Jedoch tritt an ihre Stelle eine Missbrauchsklausel, wonach Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, unberücksichtigt bleiben, wenn ihre Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe droht diese Regelung zur „Präklusion durch die Hintertür" zu werden. Sie ist daher zu streichen.

Zudem muss die Einführung neuer Präklusionsregeln im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, im UVPG und weiteren Gesetzen als unvereinbar mit europäischem Recht und Völkerrecht gesehen werden.

Gemäß § 7 Absatz 5 UmwRG soll eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nur dann zur Aufhebung einer Entscheidung nach § 1 Absatz 1 S. 1 Nummer 1 bis 2b oder 5 führen, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Damit wäre zukünftig nicht das Ende des Verwal-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tungsverfahrens, sondern das Ende des Gerichtsverfahrens der entscheidungserhebliche Zeitpunkt. Die Fehlerheilung wird damit für gebundene Entscheidungen nicht nur durch den Vorhabenträger oder die Genehmigungsbehörde, sondern durch das Gericht erfolgen. Dies bedeutet nicht nur, dass Vorhabenplanungen und Verwaltungsentscheidungen mit weniger Sorgfalt erfolgen, da praktisch eine unbegrenzte Heilung im Gerichtsverfahren erfolgen kann. Es bedeutet auch, dass Umweltverbände auch bei höchst defizitären Verwaltungsakten nicht mehr erfolgreich klagen können, da alle Fehler im Gerichtsverfahren geheilt werden. Eine derartige Bestimmung verstößt gegen die Anforderung, dass gewährleistet sein muss, dass Rechtsmittel effektiv geführt werden können und ist daher nicht einzuführen.

Gesetzliche Bestimmungen zur Klagebegründungsfrist wie in § 6 UmwRG haben sich nicht bewährt. Einerseits ist eine Frist von sechs Wochen in komplexen umweltrechtlichen Verfahren häufig zu knapp bemessen, andererseits steht dem keine gleichwertige zeitliche Vorgabe für die Klageerwiderung gegenüber. Zeitliche Verzögerungen ergeben sich aber regelmäßig durch die langen Zeiträume, die Antragsteller und Genehmigungsbehörden für eine Erwiderung in Anspruch nehmen.

Mit der Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes soll Umweltorganisationen die Funktion eines „Verwaltungshelfers“, eines Anhangs der zuständigen Behörde, zukommen. Dies verkennt die eigenständige Funktion von umweltorientierten Nicht-Regierungsorganisationen im Kommunikationsdreieck Antragsteller-Behörde-Umweltorganisation und negiert die eigenständigen Interessen der zivilgesellschaftlichen Akteure. Derartige Passagen müssen ersatzlos entfallen.

Soweit das Umweltrechtsbehelfsgesetz auf Klagemöglichkeiten bezüglich des Umweltschadensgesetzes Bezug nimmt, ist aufgrund der Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung, die diese zu eng sieht, eine Klarstellung erforderlich. Diese Klarstellung muss bezüglich der Angabe der einzelnen Paragrafen erfolgen.

Die Stichtagsregelung dürfte zu einer weiteren Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention gegen die Bundesrepublik Deutschland führen. Danach findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zum Teil nur Anwendung für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergangen sind. Die Rechtswidrigkeit der deutschen Regelungen war aber bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention bekannt. Daher ist auf den Zeitpunkt dieser Entscheidung, den 2. Juli 2014, oder auf einen früheren Zeitpunkt abzustellen. Nach dem 2. Juli 2014 kann es keinen Vertrauensschutz mehr geben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vorzulegen,

1. *in dem die Klagebefugnis ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Pläne und Programme ausgedehnt wird,*
2. *in dem klargestellt wird, dass dieses Gesetz Anwendung findet für Entscheidungen nach den §§ 5 bis 8 Umweltschadensgesetz,*
3. *in dem klargestellt wird, dass dieses Gesetz Anwendung findet für die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen nach dem Bundesberggesetz,*
4. *in dem die gerichtliche Überprüfung nicht lediglich für Verwaltungsakte und öffentliche Verträge eröffnet ist. Vielmehr muss jedwedes staatliche Handeln oder Unterlassen, insbesondere Satzungsbeschlüsse und Verordnungen, der gerichtlichen Überprüfung auf Übereinstimmung mit den Vorschriften des Umweltrechts, zugänglich sein,*
5. *durch den im Bereich des Bundesnaturschutzgesetzes die Mitwirkungsrechte (§ 63 BNatSchG) und Rechtsbehelfe (§ 64 BNatSchG) konsequent erweitert werden,*
6. *in dem auf die Bestimmung, dass Rechtsbehelfe nur dann begründet sind, wenn der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert, verzichtet wird,*
7. *in dem auf Ausnahmen von der Klagebefugnis der Verbände für Raumordnungspläne, insbesondere für Raumordnungspläne, die Flächen für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, verzichtet wird,*
8. *in dem auf eine Missbrauchsklausel hinsichtlich der Klageerhebung verzichtet wird,*
9. *in dem auf eine Klagebegründungsfrist verzichtet wird,*

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

10. in dem auf die Einführung neuer Präklusionsvorschriften verzichtet wird,

11. in dem keine neuen Möglichkeiten der Fehlerheilung hinsichtlich gebundener Entscheidungen im gerichtlichen Verfahren eröffnet werden,

12. in dem auf jegliche Anforderungen verzichtet wird, die die Umweltorganisationen als „Verwaltungshelfer" charakterisieren,

13. in dem auf Überleitungsvorschriften verzichtet wird, die bestimmen, dass erst Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergehen, einer neuen Rechtslage unterfallen. Stattdessen soll als Stichtag der 3.7.2014 gewählt werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)475 eingebracht:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest,

Die Bestimmungen zum Schutz von Natur und Umwelt werden nicht immer rechtskonform vollzogen. Die Umwelt selbst kann gegen diese Vollzugsdefizite keine Klage erheben und auch die Bürgerinnen und Bürger können solche Gemeinwohlaspekte nur dann vor Gericht geltend machen, wenn sie in ihren eigenen Rechten verletzt werden. Also direkt persönlich betroffen sind.

Um diese Vollzugsdefizite zu klären und Fehler im Vollzug zu heilen, auch wenn keine eigenen Rechte verletzt werden, wurde die Verbandsklage eingeführt. Also wurde den Umweltverbänden die Befugnis eingeräumt, gegen Umweltrechtsverletzungen gerichtlich vorzugehen. Ziel ist es, damit den Vollzug des Umweltrechts zu verbessern. Die Verbände agieren somit hier als Vertreter der Umwelt.

Die Aarhus-Konvention von 1998 und das dazu ergangene europäische Regelwerk verpflichteten die Bundesrepublik als Vertragsstaat dazu, die umweltrechtliche Verbandsklage erheblich auszuweiten. Zur Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zur altruistischen Verbandsklage im Umweltrecht wurde 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) erlassen.

Allerdings haben sowohl die Bundesregierung als auch die Regierungskoalitionen es seit vielen Jahren versäumt, diese Klagemöglichkeit für Umweltverbände so auszugestalten, dass sie den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben umfassend entspricht. Dies belegen die zahlreichen Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof sowie die Entscheidungen des Compliance Committees bzw. der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention. Erforderlich wäre es, die Neufassung des Gesetzes auf alle nicht bestandskräftigen Akte auszuweiten und auch die übrigen Einschränkungen für Umweltverbände und Bürger aufzuheben.

International ist die umweltrechtliche Verbandsklage weit verbreitet. Diese Klagerechte in Umweltangelegenheiten bestehen in den UN-ECE-Staaten (Wirtschaftskommission für Europa bei den Vereinten Nationen – UN/ECE) zum Beispiel in Dänemark, Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal, der Schweiz, Finnland, Spanien, Großbritannien und Irland, den osteuropäischen Staaten sowie in den USA. Diese sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet und blieben über die Jahre auch nicht unverändert. Aus vielen Ländern gibt es positive Erfahrungen mit Umweltverbandsklagen, die auch schon aus der Zeit vor der Einführung der europäischen Rechtsetzung in diesem Bereich resultieren.

Die dem Gesetzentwurf zugrundliegende Angst vor einem „zu viel" an Klagen, man muss sagen ein „zu viel an Rechtsschutz", ist unbegründet. Die Anzahl der gerichtlichen Verfahren durch Umweltverbände in Deutschland aufgrund des UmwRG im Zeitraum von 15. Dezember 2006 bis 15. April 2012 belaufen sich auf insgesamt 58. Dies ergibt rechnerisch 12 Verfahren im Jahr in ganz Deutschland.

Der Deutsche Bundestag betont, dass mit der sogenannten Verbandsklage und der vollumfänglichen Umsetzung der Arhus-Konvention keine neuen Verpflichtungen auf die Wirtschaft und Behörden zukommen. Es geht allein darum, bestehendes, vom Gesetzgeber geschaffenes Recht im Umweltbereich gerichtlich besser durchzusetzen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die völker- und europarechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Verbände- und Bürgerbeteiligung endlich umsetzt; dazu gehört insbesondere, aber nicht abschließend:

- *die Verbandsklagebefugnis ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Entscheidungen wie Pläne, Programme, sonstigen staatlichen Entscheidungen oder deren Unterlassen auszudehnen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen für Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans und der entsprechenden Gesetze, die Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) und den Bundesfachplan Offshore sind daher zu streichen;*
- *in § 2 Absatz 4 des Gesetzentwurfs zu streichen, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“;*
- *den neu eingefügten § 5 mit der Bestimmung, dass Einwendungen ausgeschlossen werden können, wenn das erstmalige Vorbringen im Verfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist, zu streichen;*
- *um die Rechtsschutzmöglichkeiten von Bürgern und Umweltvereinigungen nicht weiter zu beschneiden, die neue Rechtslage auf noch nicht rechtskräftig abgeschlossene Verfahren anzuwenden.*

Begründung

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll nunmehr die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom 08.03.2011 („Slowakischer Braunbär“, C-240/09) und vom 15.10.2015 (C-137/14) und der Vertragsstaaten-konferenz der Aarhus-Konvention umsetzen. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 2015 betrifft insbesondere die Präklusionsregeln (Ausschlussregeln) im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht sowie Kausalitätserfordernisse bei Fehlern im Verwaltungsverfahren. Die Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz rügt die fehlende Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 Arhus-Konvention, wonach eine weiter Zugang zu Gerichten in Umweltsachen sicherzustellen ist.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass an einigen Punkten die bisherigen Einschränkungen des Klagerechts entfallen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Dies betrifft allerdings nur die Einschränkungen, die bereits deutlich vom EuGH oder der Vertragsstaatenkonferenz gerügt würden. Auch hier bleibt fraglich, ob mit den vorgesehenen Änderungen die beanstandeten Punkte nicht wieder durch die Hintertür eingefügt werden sollen. Auch wurde in der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 26. September 2016 von Seiten der Sachverständigen auf mögliche verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen.

Die Befugnisse von Umweltverbänden, gegen staatliche Maßnahmen, die die Umwelt betreffen bleiben weiterhin zu weit eingeschränkt. Denn die Klagebefugnis wird nur auf bestimmte Pläne und Programme ausgedehnt. Wie etwa auf jene, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht oder ein Rahmen für eine spätere Zulassungsentscheidung gesetzt wird. Ausgenommen bleiben etwa Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen sowie die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene. Zudem werden zwar Klagemöglichkeiten gegen bestimmte Verwaltungsakte einbezogen, das Unterlassen solcher oder sonstiges staatliches Handeln wird allerdings ausgeklammert. Letzteres kann auch für Verordnungen wie zum Beispiel Flugroutenfestlegungen gelten. Es werden somit wichtige umweltrelevante Pläne und Programme und weiteres staatliches Handeln – weiterhin – europa- und völkerrechtswidrig aus der Klagebefugnis der Verbände ausgenommen.

Der Deutsche Bundestag kritisiert, dass auch bereits bekannte völkerrechtswidrige Defizite nicht beseitigt werden. Es wird stattdessen der Versuch unternommen, durch den Austausch der Wortwahl, die als europarechtswidrig erkannten materiellen Präklusionsregelungen partiell zu erhalten. So wird durch die Einführung der Missbrauchsregelung in §5 des Gesetzesentwurfes versucht, die aufgrund der Verurteilung Deutschland im Gesetzentwurf gestrichene Regelung zur Präklusion durch die Hintertür wieder einzuführen. Bisher waren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht rechtzeitig geltend gemacht wurden. Nun sollen allen Einwendungen ausgeschlossen werden, die missbräuchlich erstmals im Rechtsbehelfsverfahren eingebracht werden. Dies fällt um so mehr ins Gewicht, da im Entwurf des Gesetzes keine Konkretisierungen zu finden sind, was in diesem Fall unter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

missbräuchlich zu verstehen ist. Zusätzlich werden die Umweltverbände dazu verpflichtet, die Behörden zu unterstützen, ohne dass im Gesetz konkretisiert wird, was darunter zu verstehen ist. Letztendlich sollen wieder (mögliche) Umweltrechtsverletzungen einer gerichtlichen Überprüfung entzogen werden.

Ein weiteres Beispiel ist die Einschränkung der Rügebefugnis. Zwar wird aufgrund des gegen Deutschland ergangenen Halbsatzes „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen" in § 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfes gestrichen, allerdings bleibt der so geöffnete Anwendungsbereich der Verbandsklage dadurch eingeschränkt, dass in § 2 Absatz 4 geregelt ist, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert." Dies hat zur Folge, dass die Rügebefugnis wiederum auf umweltbezogene Vorschriften beschränkt wird, weil nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzesentwurfes für eine Anerkennung als Umweltvereinigung erforderlich ist, dass die Vereinigung „vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert".

Aufzuheben ist auch die Möglichkeit, materielle Fehler bei Verwaltungsentscheidungen nach § 7 Absatz 5 des Gesetzentwurfes durch ein ergänzendes Verfahren nachträglich zu beseitigen. Da die neue Regelung vorsieht, die bislang nur für Abwägungsentscheidungen geltende Möglichkeit von Ergänzungsentscheidungen (ohne übliches Verwaltungsverfahren) auch auf gebundene Entscheidungen auszudehnen. Damit werden nicht nur (auch) die Klagemöglichkeiten von Bürgern ohne ersichtlichen Grund (weiter) beschnitten (vgl. § 7 Absatz 6 des Gesetzentwurfes), diese Regelung ist auch verfassungsrechtlich zweifelhaft.

Die vorgesehene Übergangsvorschrift, nach der die neuen (schon zu engen) Rechtsbehelfe erst ab Ende Dezember 2016 Anwendung finden, schreibt rechtswidrige Zustände fort. Deutschland ist mit Inkrafttreten des völkerrechtlichen Vertrages sowie der entsprechenden europäischen Richtlinien zu völker- und europarechtskonformen Handeln verpflichtet und nicht erst Jahre nach den Entscheidungen, die die Verstöße feststellen. Aus Gründen des Rechtsfriedens könnten lediglich bereits bestandskräftige Entscheidungen ausgeschlossen sein.

Diese Regelungen lassen sich weder inhaltlich rechtfertigen, noch werden sie langfristig im Lichte der Aarhus-Konvention Bestand haben. Daneben tragen die Regelungen zum Ausschluss der rechtlichen Überprüfung der Einhaltung von geltenden Umweltrecht zur Politikverdrossenheit bei.

Der Deutsche Bundestag empfiehlt, schnellstmöglich einen rechtskonformen Zustand herzustellen. Dies erreicht der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht, sondern zementiert einen völker- und europarechtswidrigen Zustand. Dies wird dazu führen, dass insbesondere der EuGH, aber auch die Vertragsstaatenkonferenz sich wieder über Jahre mit einzelnen Problemen befassen werden, bis der Gesetzgeber sich wieder gezwungen sieht, nachzubessern. Die offensichtliche Inkaufnahme weiterer gerichtlicher Verfahren über das Umweltrechtsbehelfsgesetz fördert weder die Rechts-, noch die Planungssicherheit für Unternehmen. Die erneute und fortlaufende Verweigerungshaltung zur völkerrechts- und europarechtskonformen Gesetzgebung zeigt eine befremdliche Einstellung gegenüber zwischenstaatlichen, internationalen Verträgen und dem Recht der Europäischen Union.

Dies wurde auch eindrücklich in der öffentlichen Anhörung der Sachverständigen im Umweltausschuss des Bundestages am 26. September 2016 bestätigt, bei der zusätzlich auch auf verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen wurde. Selbst der die Bundesregierung beratende Sachverständigenrat für Umweltfragen kritisiert den Gesetzentwurf deutlich (Stellungnahme vom 05.10.2016).

Es ist im Interesse des Deutschen Bundestages, dass die von ihm erlassenen Gesetze befolgt und durchgesetzt werden. Dies wird am besten mit der Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung erreicht. Allein das Bestehen solcher Möglichkeiten kann die effektive Umsetzung umweltrechtlicher Vorschriften – auch im Interesse der Gesundheit der Bürger – verbessern.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, der deutsche Gesetzgeber komme mit diesem Gesetzentwurf der Bundesregierung der notwendigen Anpassung nationalen Rechts an europäische und völkerrechtliche Vorgaben 1:1 nach.

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD beschleunige überdies die Verfahren, verbessere deren Handhabbarkeit und schaffe für Investoren Rechts- und Planungssicherheit. Dies geschehe durch Einführung einer zweijährigen Klagefrist für Rechtsbehelfe, für die keine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen ist. Weiterhin werde eine Klagebegründungsfrist zur Straffung von Gerichtsverfahren eingeführt. Insbesondere die Möglichkeit der Heilung von Fehlern werde zur Straffung von Verfahren führen, da diese nicht erneut aufgerollt

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden müssten. Mit diesem so geänderten Gesetzentwurf werde die Energiewende und der Netzausbau deutlich vorangetrieben.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, die deutsche Umsetzung der UN ECE Aarhus-Konvention sei in keiner Weise vorbildlich, da in der Vergangenheit die deutschen Rechtsgrundlagen mehrfach durch den EuGH aufgehoben worden seien. Ursache hierfür sei die unterschiedliche Bewertung zur Erweiterung des Zugangs von Umweltverbänden zu Gerichtsverfahren, sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch durch die im Bundestag vertretenen Fraktionen. Nach Auffassung der Fraktion der SPD stelle die Erweiterung der Klagebefugnis für Verbände gerade keine Verfahrensverzögerung, sondern ein Mehr an Rechtssicherheit dar.

Der vorliegende Gesetzentwurf mitsamt dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen sei nunmehr der kleinste gemeinsame Nenner. Die SPD-Fraktion habe aber gleichwohl Zweifel, ob die nunmehr vorliegende Fassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes mit der Intention der UN ECE Aarhus-Konvention vereinbar ist. Sie äußerte überdies ihre Überzeugung, dass heutzutage große Infrastrukturprojekte nur realisierbar seien, wenn diese unter größtmöglicher Transparenz zustande kämen. Gerade auch der Einfluss von Verbänden verbessere die umweltgerechte Durchführung solche Projekte.

Die **Fraktion DIE LINKE.** bemerkte, dass in der Anhörung zu diesem Gesetzentwurf die Sachverständigen ganz überwiegend der Meinung gewesen seien, dass dieser Gesetzentwurf der Bundesregierung unzureichend sei, da eine so intendierte Umsetzung der Aarhus-Konvention defizitär sei. Dies betreffe etwa die materielle Präklusion, die vom EuGH verworfen worden sei; die Bundesregierung wolle jedoch dies durch Einführung einer so genannten Missbrauchsklausel umgehen und somit Ersatz für die Präklusion schaffen.

Es verstoße auch gegen die Aarhus-Konvention, Pläne und Programme von der Klagebefugnis für die Verbände auszunehmen. Dies betreffe etwa Raumordnungspläne, die den Abbau von Rohstoffen ausweisen, und stehe damit im offenen Gegensatz zur Intention der Aarhus-Konvention. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD verschlechtere die Klagebefugnis für Verbände, da unabhängig von der Möglichkeit der Kenntnisnahme eine Klage nach Ablauf von zwei Jahren nicht mehr zulässig sei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete es als blamabel, dass das deutsche Umweltrecht häufig durch Urteile des EuGH kassiert werde. Nach der Anhörung im Ausschuss, die deutlich gemacht habe, dass dieser Gesetzentwurf nicht den europarechtlichen Anforderungen genüge, wollten die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD nun sehenden Auges einen mangelhaften Gesetzentwurf verabschieden. Es sei widersprüchlich, sich im Rahmen der Aarhus-Konvention für mehr Rechte im Umweltschutz einzusetzen, dies auf nationaler Ebene aber massiv einzuschränken.

Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verstoße es gegen europäisches Recht, wenn so genannte Vorhaben wie etwa Flugroutenfestlegung, Produktgenehmigungen oder Raumordnungspläne gerichtlich nicht überprüfbar sein sollen. Der Änderungsantrag verschlechtere den Gesetzentwurf noch. Der Entschließungsantrag schließlich, der die eigene Regierung auffordert, einen Gesetzentwurf zur vollständigen Integration der naturschutzrechtlichen Verbandsklage vorzulegen, verdeutliche die Diskrepanz innerhalb der Koalitionsfraktionen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)482 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 18/9526, 18/9909 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)483 anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 18(16)479 abzulehnen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(16)475 abzulehnen.

V. Begründung zu den Änderungen

Zu Artikel 1:

Zu Buchstabe a (§ 1 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 3 UmwRG)

Buchstabe aa

Die vorgeschlagene Änderung des Regierungsentwurfs ist zum einen erforderlich, weil am 18.10.2016 das Gesetz zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien verkündet worden ist (BGBl. 2016 I, S. 2258). Artikel 2 des Gesetzes enthält das Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz – WindSeeG), das zum 1. Januar 2017 in Kraft treten wird. § 6 Absatz 9 WindSeeG bestimmt, dass der in Abschnitt 1 des WindSeeG geregelte Flächenentwicklungsplan nicht selbstständig gerichtlich überprüfbar ist. Die vorgeschlagene Änderung des Regierungsentwurfs stellt sicher, dass die Sonderregelung zur Inzidentüberprüfung des Flächenentwicklungsplans auch im Anwendungsbereich des geänderten UmwRG zum Tragen kommt. Eine derartige Ergänzung des § 1 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 UmwRG wurde auf S. 37-38 der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 18/9526) bereits angekündigt.

Zum anderen erfolgt eine redaktionelle Anpassung des § 1 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 UmwRG an das am 23. März 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (BT-Drs. 18/11398, BR-Drs. 239/17).

Buchstabe bb

Die Änderung des geltenden § 1 Absatz 3 UmwRG greift einen Vorschlag des Bundesrates (Nummer 3 der BR-Drs. 422/16 [Beschluss]) zum Verhältnis zwischen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auf und setzt diesen – wie von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung vorgeschlagen – in modifizierter Form um. Danach wird die Vorrangregelung des § 1 Absatz 3 UmwRG ergänzt um Planfeststellungsbeschlüsse, die dem neuen § 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG unterfallen; in diesen Fällen findet daher nur das UmwRG Anwendung.

Zu Buchstabe b (§ 2 Absatz 3 UmwRG)

Die Einführung einer Klagefrist für einen Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte, für die nach den geltenden Rechtsvorschriften keine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen ist und die nicht nach § 7 Absatz 1 Satz 1 UmwRG bekannt gegeben worden sind, dient der Rechtssicherheit. Der Zeitpunkt, wann ein Verwaltungsakt in Bestandskraft erwächst, wird geregelt. EU-rechtliche Einwände bestehen gegen die Zweijahresfrist nicht. Die Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahrens obliegt der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Die Frist ist angemessen, da sie einerseits einen ausreichenden Zeitraum für die Kenntniserlangung einräumt. Andererseits tritt Rechtssicherheit unabhängig von einer je nach Einzelfall zu unterschiedlichen Zeitpunkten greifenden Verwirkung der Klagemöglichkeit ein.

Angeknüpft wird mit der zweijährigen Klagefrist unabhängig von einer Kenntniserlangung an die in § 2 Absatz 4 des geltenden UmwRG getroffene Regelung, die in § 2 Absatz 3 UmwRG fortgeführt werden soll. Die Regelung bezieht sich auf Rechtsbehelfe von Vereinigungen, sodass die Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Absatz 4 GG nicht entgegensteht. Die Klagefrist greift nur in Fällen, in denen es um die Zulassung von lokal oder kleinräumig wirkenden, kleineren Vorhaben geht. Die Kenntniserlangung durch in subjektiven Rechten verletzte Individualkläger wie beispielsweise Nachbarn ist in diesen Fällen regelmäßig zeitnah möglich. Anders ist dies jedoch bei überregional tätigen Vereinigungen. Sie erlangen von diesen kleineren Vorhaben regelmäßig keine Kenntnis und hätten auch keine Kenntnis erlangen können. In diesen Fällen besteht das Erfordernis, durch die zweijährige Klagefrist den Zeitpunkt der Bestandskraft eines Verwaltungsaktes zu regeln.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe c (§ 4 Absatz 1b UmwRG)

Die neue Regelung des § 7 Absatz 5 UmwRG regelt eine Möglichkeit der Fehlerheilung, die das Gericht in seiner Entscheidung vorsehen kann, nur bei materiellen Fehlern der Entscheidung. Im Planfeststellungsrecht ist aber auch anerkannt, dass sich die Heilung durch ein ergänzendes Verfahren und Planergänzung auch auf formelle Fehler beziehen kann. Es soll insgesamt eine Parallelregelung zu § 75 Absatz 1a Satz 2 VwVfG geschaffen werden.

Die Möglichkeit zur Heilung von formellen Fehlern auf Grundlage der Gerichtsentscheidung besteht bislang nicht. § 4 Absatz 1b Satz 2 UmwRG sieht eine Heilungsmöglichkeit für Verfahrensfehler nur im laufenden Gerichtsverfahren vor. Daher soll wegen des Sachzusammenhangs § 4 Absatz 1b UmwRG entsprechend ergänzt werden, um auch die Heilung von formellen Fehlern auf Grundlage der Gerichtsentscheidung zu ermöglichen.

Zu Buchstabe d (§ 6 und § 8 Absatz 2 UmwRG)

Buchstabe aa

Die Einführung einer zwingenden Klagebegründungsfrist ist erforderlich, da sie zur Straffung des Gerichtsverfahrens beiträgt. Zugleich wird der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten. Die innerprozessuale Präklusion tritt kraft Gesetzes und als zwingende Rechtsfolge ein und hängt nicht von einer richterlichen Ermessensentscheidung ab.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit dieser Regelung ist eine Frist von zehn Wochen notwendig. Eine Klagebegründung innerhalb von zehn Wochen ist jedenfalls immer dann zumutbar, wenn der Kläger zuvor eine Möglichkeit der Beteiligung hatte und sich so bereits vorher mit dem Prozessstoff befassen konnte. Eine Verlängerungsmöglichkeit ist deshalb auf Antrag nur dann möglich, wenn eine Beteiligung beispielsweise im behördlichen Entscheidungsverfahren nicht erfolgt ist. Nur in diesen Fällen kann die zehnwöchige Klagebegründungsfrist im Einzelfall nicht ausreichend sein, sodass eine Verlängerungsmöglichkeit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit notwendig sein kann. Ein Fristverlängerungsgrund liegt insbesondere dann vor, wenn einem rechtzeitig gestellten Antrag auf Akteneinsicht nicht rechtzeitig entsprochen wurde.

Buchstabe bb

Mit der Änderung wird wie im Regierungsentwurf sichergestellt, dass der erweiterte Anwendungsbereich des geänderten UmwRG auf alle zukünftigen Entscheidungen Anwendung findet. Zusätzlich werden auch alle Entscheidungen erfasst, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch keine Bestandskraft erlangt haben. Bestandskräftige Entscheidungen liegen vor, wenn die Widerspruchs- oder Klagefrist abgelaufen ist. Dasselbe gilt für den Ablauf der Antragsfrist nach § 47 Absatz 2 VwGO. Die Änderung betrifft also allein solche Entscheidungen, zu denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits ein Rechtsbehelfsverfahren anhängig ist oder noch anhängig gemacht werden kann.

Zu den Artikeln 2, 3, 14 und 15 (UVPG, BImSchG, 9. BImSchV und AtVfV)

Die Änderungen der aufgeführten Regelungen setzen einen Vorschlag des Bundesrates (Nummer 5 der BR-Drs. 422/16 [Beschluss]) im Hinblick auf die formelle Präklusion um, dem die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zugestimmt hat. Da es sich bei den Änderungen jeweils um die Streichung einer Klarstellung handelt, bleibt es bei dem geltenden Rechtsverständnis, wonach im Rahmen des behördlichen Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 Verwaltungsverfahrensgesetz) auch nicht fristgerecht eingegangene Äußerungen bzw. Einwendungen, ohne deren Einbeziehung die Zulassungsentscheidung inhaltlich fehlerhaft wäre, in die Entscheidung einzubeziehen sind. Bei solchen Einwendungen ist es allerdings nicht erforderlich, sie zum Gegenstand eines Erörterungstermins zu machen.

Darüber hinaus wird in Artikel 3 (Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) eine notwendige Folgeänderung aufgenommen. § 23b des Bundes-Immissionsschutzgesetzes enthält die zur Umsetzung der Seveso III-Richtlinie erforderlichen Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Das vorgesehene Verfahren entspricht im Wesentlichen dem Verfahren nach § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Mit den hier vorliegenden Änderungen wird § 23b an § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung des Änderungsgesetzes zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz angepasst.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 26. April 2017

Oliver Grundmann
Berichterstatter

Dr. Matthias Miersch
Berichterstatter

Hubertus Zdebel
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.